论清代漠南蒙古地区的二元管理体制

张永江

Broadly speaking, in Qing dynasty Mongolia there were two administrative systems that differed in nature and function : the Mongolian banner system (Meng - qi) and the Chinese bureaucratic system (dao - fu - zhou - xian). The banner system, which was established among the nomadic Mongols during the early Qing, was compatible with the existing system of princes, and allowed for a degree of autonomy. The institution of the Chinese bureaucratic system accompanied a great increase in Han farming communities during the mid - Qing. These two administrative systems coexisted and reflected very complicated administrative relations.

这里所说的漠南蒙古,主要的是一个地理概念而不是完整的政区概念。它东接盛京、吉林、黑龙江、南至长城,北临大漠、西隔河套与厄鲁特部落相邻。由于论题内的时间跨有清一代近三百年,其间这一地区居民、部落、行政建置和隶属关系屡有变动,因此既不能套用今天内蒙古地区的概念,也不能简单沿用清代的"内扎萨克蒙古"概念。

旗是清廷在蒙古地区设立最早、数量最多而且又是用来专管从事畜牧业的蒙族居民的行政建置。但我们不能因此而忽略另一类性质完全不同的行政建置——府厅州县制。尽管后者出现略晚,管辖的地域不及盟旗制广阔,管理对象又主要是汉族农业居民,但它同样是漠南蒙古地区社会的重要组成部分。两类行政建置性质和运作方式不同,当然都服从统一的国家主权这一大前提。盟旗的上级机关是理藩院,通过理藩院听命于皇帝,皇帝也有条件经特定途径直接接触旗的主官札萨克。而府厅州县之间则是层层架构,其上级机关是直省,通过行省和中央六部发生关系,其中依靠一整套既定的官僚机制发生作用。皇帝无须对州县一级的事务再予过问。因此从这一角度,我们可以将清朝在漠南蒙古的施政总括为二元体制。

一、理藩院系统盟旗制的建立

清代,理藩院系统的盟旗制是漠南蒙古地区建立最早,并且始终占主导地位的行政体制。

早在努尔哈赤时代,后金统治者为了战略考虑,已经确立将蒙古作为盟友加以争取的政策。经过长期努力,努尔哈赤确实成功地争取到了一大批蒙古人的归附。但是对来归者如何管理,却是一个新问题。后金统治者最初对地位较低、人数较少的蒙古封建主采用的是编制蒙古牛录,纳入八旗体制的办法,如 1621 年来归的喀尔喀古尔布什台吉。但是对地位较高、属民众多的大封建主,如兀鲁特部明安,属民三千户,显然八旗无法容纳,又不能立即拆散,只好采

用原主统领，别立"蒙古一旗"①的办法。这样在蒙古人的管理上便出现了两种模式：一种是通过委任蒙古王公间接管理；另一种就是纳入八旗由满人直接管理。经过1635年对蒙古的大规模编旗，两种模式正式确定下来。

大体上，后金政府对前来投归的蒙古人众的编旗是循着如下程序进行的：(1)向来归者宣示晓谕后金法度。(2)要求蒙古领主提供军事协助、遵守军令。(3)清查户口、编制牛录。(4)划定牧地。(5)任命扎萨克。前两项是比较容易做到的，(3)(4)两项则需要一定的条件，而且往往是同时进行的。如划定牧地，大规模地进行必须要到击败察哈尔、大部分控制漠南地区以后才能进行。因此，史料显示编旗活动主要有以下几次：天聪八年十一月，硕翁科尔大会，阿什达尔汉、达雅齐往外藩蒙古分划牧地、分定户口，其中包括敖汉、奈曼、巴林等十部落。②崇德元年九月，希福、阿什达尔汉等"往察哈尔、喀尔喀、科尔沁查户口、编牛录、会外藩、审罪犯、颁法律"③；同年十一月，希福往科尔沁"会外藩、料理一切事务，以五十家编一牛录"。④此后在崇德四年、七年又有增设。关于扎萨克(旗长)的任命，崇德元年前各旗之长一般称管事贝勒或执政贝勒。此后开始称扎萨克贝勒，后又统一简称为扎萨克。

漠南蒙古的设旗，直到1670年(康熙九年)才基本结束，扎萨克旗的数量固定为16部49旗之数。这期间经历了数十年之久。现据《清实录》将各旗设置的大致时间统计如下：

年份	总旗数	部名、旗数
1634	10	敖汉1、巴林2、奈曼1、扎鲁特2、四子部落1、翁牛特2、阿鲁科尔沁1
1635	14	新增喀喇沁2、土默特2
1636	25	新增科尔沁6、扎赉特1、杜尔伯特1、吴喇忒1、郭尔罗斯2
1639	27	新增吴喇忒2
1642～1662	47	新增鄂尔多斯等20旗
1670	49	新增喀喇沁1、鄂尔多斯1

在编设扎萨克旗过程中，确定了以下一些重要原则：

1、原来的领主能否成为旗扎萨克，不完全取决于其原来的身份，还要考虑其现实的政治表现、对清廷的效忠程度、对清廷的贡献大小等因素。有些旗中某些王公封号爵级很高，却只是闲散王公，可食用俸禄，却不准任扎萨克。

2、编旗时户口要重新调整，削多补少，使之大体均衡，防止某些有实力的封建主势力过大。

3、编制牛录(苏木)要按整齐划一的标准进行。每50家编一牛录，违者要受处罚。天聪六年明安等人即因"违犯编五十家为民之令"而受处罚。⑤这样，就使旗更像是一支军队，便于作战时调遣和指挥。

4、登记户口、保证兵源。天聪九年编制喀喇沁等三旗时就确定了这样的原则：男六十岁以下、十八岁以上皆在登记之列，身有残疾者除外。违令"隐丁"的领主要受严厉处罚。⑥这一原

则后来规范化，形成外藩蒙古每三年一次的“比丁”制度。

5、牧地一经确定，不得私自更改或越界游牧，违者要受到惩罚。“既分之后，倘有越此定界者，坐以侵犯之罪。”[7]《实录》记载，早在天聪三年奈曼、扎鲁特部即因私越钦定地界驻牧而被罚马匹。[8]

这些原则体现了清廷作为中央政府对蒙古地方和人民应有的主权权威，入关后被法律和政令肯定下来，得以世世遵守。并且，随着时间的推移，有了许多新的发展，更加严密化了。

作为盟旗制度的另一组成部分——盟出现较晚。盟，蒙语称 Cigulgan - culgan，汉译楚固勒干，或楚勒罕。原意为封建主之间的会盟、集会，是蒙古的一种古老的传统。在明代分裂时期尤其频繁举行。主要是为了解决各部之间出现的冲突、纠纷和其它需要协作的事宜，如著名的 1640 年卫拉特—喀尔喀会盟就制订了《卫拉特法典》。入清以后，这种古老形式被清统治者巧妙地加以利用。建旗时代所有查户口、编牛录、划牧地、申军律、审罪犯都是在会盟时进行的。入关后，清朝管理蒙古的体制已经建立起来，清廷更多地是把漠南蒙古地区看作是一个巨大的后备军事基地。因此，会盟依旧举行，并且三年一次制度化了，但其职能已不象过去那样广泛，而是集中在军事、司法两方面，即所谓“简稽军实、巡阅边防，清理刑名，编审丁册”。[9]中央要派大臣携理藩院或刑部司官及随员参加（乾隆十六年后停派大臣），一旗或数旗在指定地点会盟。盟设盟长，从参加会盟的各旗扎萨克中选任。以后盟级官员又有增加。1728 年（雍正六年）设副盟长，道光以后又增设帮办盟务和备兵扎萨克等职务。盟是正式机构，这一点由盟长握有清廷颁给的印信可以看出。道光以前，盟与旗，盟长与扎萨克是上下级关系，但只限于军事和司法方面。康熙十三年规定，每年十月、十二月各旗必须派一人赴盟长处听候调遣。[10]和旗扎萨克一样，盟长无额外待遇，也无固定办公地点，一般与本旗衙门合署办公。看起来，盟长更像是中央特命的代理，代理监督各旗扎萨克施政。实际上，他也只有对扎萨克的监督之权，而无处分之权。道光以后，盟的行政职能加强，盟长的职权和作用大为提高。

清代漠南蒙古共设六盟：哲里木盟，辖 4 部 10 旗；卓索图盟，辖 2 部 5 旗；昭乌达盟，辖 8 部 11 旗；锡林郭勒盟，辖 5 部 10 旗；乌兰察布盟，辖 4 部 6 旗；伊克昭盟，辖 1 部 7 旗。

在旗、盟之上，是代表中央行使统辖权的理藩院。它作为国家统管蒙古事务的机构，早在入关前的 1636 年（崇德元年）就已经设立。因为此时察哈尔已平，整个漠南蒙古都已置于清的有效管辖之下。面对数十万人口、辽阔的地域、自成一系的文化，仅凭几个大臣和一些临时机构是无法管理的，又不可能纳入事权分散的六部分管。清廷为此创设了专管蒙古事务的蒙古衙门，设承政、参政等官，与六部平行，直属皇帝，体现了清朝对蒙古事务的重视。自古以来，还从未有过一个中央王朝专为管辖一个民族而设立的国家专门机构。

1638 年（崇德三年）蒙古衙门更名为理藩院，“专管外藩事务”。[11]入关以后，理藩院机构更加复杂，管辖范围也扩展到回部、西藏，还兼管一部分对外事务，但管理蒙古事务仍是大宗。六司之中，有四个专管蒙古事务。理藩院是代表国家对边疆民族地区行使主权的机构，在行政管辖、立法、司法方面拥有全权。它对漠南蒙古的管理，概括起来有四大方面：“董其黜陟、赏罚、朝会、往来之事。”[12]

这样，清廷就确立了对漠南蒙古地区的三级管理体制：旗—盟—理藩院。

谈到漠南蒙古的理藩院系统的盟旗制，不能不提到康熙时期漠南蒙古地区新出现的一些特别旗，它们原本也是扎萨克旗，后来才被改编成特别旗。这里所说的特别旗指的是察哈尔八总管旗和土默特二都统旗。察哈尔八旗出现于 1675 年（康熙十四年），但察哈尔部纳入清朝统

治则应追溯到入关前。1634 年察哈尔部林丹汗死于青海大草滩,太子额哲、弟阿卜乃及所属部众奉传国玺投降清军。至此,蒙古自己的政权不复存在。1635 年额哲受封亲王,皇太极还将自己二女儿温庄长公主下嫁额哲。在第二年初举行的蒙古十六部四十九名封建主推戴皇太极为"阿巴海汗"的盛京大会上,察哈尔部的额哲名列第一,甚至排在最受信赖的科尔沁封建主之前。关于其属众的处理,《嘉庆会典》只说"乃封其子额哲于义州边外"。魏源说:"其众编旗安置义州。"近年,有著作虽明言 1636 年察哈尔八部被分建为八扎萨克旗、与蒙古其它部所组建的扎萨克旗组合实行会盟,[13]但并未提出史实依据。从当时情况推断,察哈尔被编为扎萨克旗应无问题,牧地就在义州边外,即今彰武县、阜新市附近。至于编成几旗、如何会盟,尚有待研究。额哲死后,其爵由其弟阿卜乃袭,其子布尔尼成年后袭封亲王。1675 年(康熙十四年)布尔尼乘"三藩之乱"爆发之机起兵反清,遭到清廷的严厉镇压。布尔尼被杀,"空其故地,置牧厂,隶内务府太仆寺,而移其部众游牧于宣化、大同边外,"[14]编为八旗,属察哈尔都统。重新编制的察哈尔八旗完全按照入关前的八旗蒙古编制建制。旗长称总管,总管之上设都统。这两级主官都由京师八旗蒙古人担任。察哈尔八旗不但被取消世袭爵号,有限的自治权也被取消了,成了清廷直接统辖的一支军队。其八旗内部不仅被掺杂了大量的其他蒙古部落人众,清廷还可以随时将察哈尔佐领调往各地驻防。对察哈尔的牧地,清廷可以随意划出给各满洲王公的牛羊群作为牧地,或者划作官府牧厂,甚至还有划归京师八旗土地者。[15]察哈尔八旗兵丁主要负责牧放清廷所属的四大牧群。官兵都享有一定数量的俸银。清末(光绪二十九年)改银为授随缺地,最高者十五顷,最少一顷。[16]清代察哈尔八旗称为"内属蒙古",地位较低,"其本旗事务,辖以都统等官,而总隶于理藩院典属司。此八旗在蒙古四十九旗之外,官不得世袭,事不得自专,与各扎萨克君国子民者不同"。[17]

归化城土默特二旗的情形又与察哈尔不完全相同。土默特部是明代赫赫有名的俺答汗的属部。明末其领主为博硕克图汗,曾有十二鄂托克之众。林丹汗退出辽东后收复了该部,成为蒙古汗廷晚期的根据地。"天聪六年太宗文皇帝破林丹汗,博硕克图子俄木布降,令领其众如故。九年俄木布叛,执之,分其众为左右翼。设都统二人领之,为世职,后因事革退,补以京员"。[18]据此看来,其经历与察哈尔简直如出一辙。实际上则不然。关于设左右翼一事,《清实录》记载:"以其众编立旗分牛录,设固山额真、梅勒章京、牛录章京。仍依品级授世职。"[19]足见其事在崇德三年而非天聪九年。这且不论。这次由一部分为两翼,并未取消其自治权,仍可世袭管旗。所谓补以京员,事在康熙末年。当时康熙巡视至归化城,"见两旗官兵委靡,弓马不习,故将两旗都统革退,补以京员"。[20]至此才算取消其自治权。在此之前,其地位与其它扎萨克旗无大差别。雍正说:"归化城土默特两旗,原在四十九旗扎萨克内,其都统、副都统等官,皆系国初归附之土默特功臣子孙世爵。"[21]两旗都统与其他蒙古王公一样于年节赴京行年班朝觐之礼,一样受赏赐。[22]各旗每年派一人"赴京听事",归化城二旗也一样。各旗向清廷进贡,归化城也要进贡。[23]二旗也要会盟,会盟地点在归化城。归化城二旗真正被排除出内扎萨克之外是在康熙四十年以后。雍正年间,其行政、司法方面与察哈尔一样,接受清廷派出的钦定巡察官员的监督,[24]"乾隆中并裁都统,其旗务掌之将军、副都统",[25]"统其治于将军而以达于院"。[26]由此可见,归化城二旗地位是逐渐下降的,这与归化城战略地位的不断下降有关。

尽管归化城二旗与察哈尔八旗同列"内属蒙古",但归化城的地位仍较察哈尔为高。清廷极少征调土默特军队出征,他们有固定的牧地,不领取清廷的俸银,个别人可以保有贵族爵位。魏源显然注意到了这些区别,故说它"与京师内八旗相等,而与插汉小殊"。[27]但谓其与京师内

八旗相等,恐与事实相去过远。

与扎萨克旗相比,归化城二旗与察哈尔八旗毕竟共同点居多,可以归为同一类型。从管理"民"的角度看,扎萨克旗是接受清廷委任施治,自有一定程度的自治权,可名为委任管理型。而特别旗则可以称之为直接管理型。这两种类型的旗,在民政、司法上都统管于理藩院,因此我们又可以将其一并归入理藩院系统的盟旗制来论述。

还应提到的是清代漠南蒙古地区唯一的一个政教合一的喇嘛旗——锡勒图库伦旗。该旗创建者为阿兴喇嘛,早在1633年(天聪七年)便从后金那里获得了领地,入关后又获得了扎萨克达喇嘛印和世袭权利。该旗位于养息牧河上游,一度归卓索图盟管辖。旗内设有喇嘛官员,管辖属民。由于该旗规模和影响很小,不作为一个单独类型提出讨论。

二、盟旗制度下的封建主权力和国家权力

盟旗制度(主要指扎萨克旗制)下,建立在游动畜牧业生产方式基础上的封建领主制度,基本上仍被保留下来,但是受到了国家权力的限制。

旗不再是过去的鄂托克或爱马克。林丹汗的败亡标志着蒙古政权(尽管是名义上的)的结束。现在的旗已经是新国家的一级地方政权。清廷按自己的需要对旧的鄂托克进行了尽可能的改造,以显示国家权力的权威、清除旧的因素的影响。旧的官名如台吉、寨桑(宰桑)、扎萨固尔、德木齐、收楞额之类都被取消了,换成了扎萨克、协理台吉、管旗章京、梅伦章京、扎兰(甲喇章京)、苏木章京,旗的组织机构健全了。旗下设若干参领、佐领,还有更基层的族长、什长等。[28]

经过这一番改造,至少从形式上看,旗已经完全像是一级组织严密的地方政府了。贵族之间爵位有高低之分,官员之间职务有上下之别,但都不再是原来的主从关系,而同是大清皇帝的臣民。每一级官员都有明确的职责,有规定的选任手续,当然也享有相应的待遇。不过这笔俸饷开支除扎萨克外,都是由旗财政自己负担。由鄂托克改编为旗的过程中,除多数保留了原有的名称外,其他痕迹几乎没有留下。旗地在性质也发生了变化。土地的所有权被收归国家。王公贵族只有管理权和使用权,并且只限于本旗界内之地。调整牧地的权力在清廷。清廷可以随时改变土地的所属,交给皇室或满洲王公用作猎场、牧场或驿站用地。清代的围场、礼部牧场、内务府各大牧场就是这样出现的。

另一方面,旗作为漠南蒙古地区基本社会组织又一定程度上保留了原有的封建主领地的性质。旗不同于内地州县,它没有向国家提供财政收入的义务。王公贵族当然要向皇帝交纳贡物,但只是象征的一点。按乾隆元年的规定,蒙古"各旗札萨克,每年十二月各进羊一只,乳酒一瓶,著为定例"。[29]这只是用来表明王公与皇帝之间封建臣属关系的象征物,更多的在于其政治意义。国家也不向各旗征调劳役和丁税。蒙古百姓向国家承担的只是驿站官差和预备兵役及相关的经济和超经济负担,如置备兵器马匹、参加操演、接受检阅等等。战时有义务披甲出征。相反,贵族与属民的关系不仅原封未动,而且受到了法律的保护。按《理藩院则例》规定,蒙古王、贝勒所属人不得私自离开本旗和主人,违者以逃亡论处。它旗王公也不得私自容留逃人,违者以窝主处罚。[30]属民不得诽谤贵族,违者严惩。人身隶属关系并未减轻多少。蒙古平民的身份与内地的编户齐民不同。

王公贵族的身份及特权被法律肯定下来:(1)享有爵级和封号。清廷重新颁授了贵族等级

称号，共分六等：亲王、郡王、贝勒、贝子、公、台吉——塔布囊。其中台吉和塔布囊又分一至四等。又依据他们对清皇室的亲疏、忠诚之差别，分为世袭和非世袭两大类。即使对获世袭罔替特权的家族，清廷也保留着依其表现随时予以升降、黜革的权力，以调动蒙古贵族更积极地为自己效力。(2)享有俸币。王公贵族无论理政还是闲散都享有优厚的固定待遇，包括俸银和俸缎，最高的科尔沁三亲王年俸银达 2500 两，缎 40 匹，最低的四等台吉也有 40 两俸银。[31]乾隆后期又规定增俸一倍。据统计，嘉道年间仅此一项清廷就要年支出俸银约 15 万两，俸缎约 1500 匹。[32](3)享有清廷各种赏赐。清廷对王公贵族参加年班、围班、行走、朝觐、纳贡者都给予优厚的赏赐，包括银两和珍稀物品。此外王公因各种需要可以得到不固定的赏赐，如修理坟茔[33]、贵族亡故[34]等等。数额都在几百两、数千两不等。(4)享有私属人户。清代法定的有两类：随丁和陵户。最高的亲王可享有随丁 60 人、陵户 10 户，最低级的四等台吉、塔布囊也可享有 4 名随丁(无陵户)，[35]这些人户完全归蒙古王公私人世袭占有，可以转让和赠送。这些人可以不服兵役，不纳贡赋，不派差役。这并非清廷的特赐，不过是对旧时代领主权利的承认而已。[36](5)享有仪制上的特权。这些特权包括：贵族婚嫁时，有权自属民中指定一定数量的侍女或闲散属户，作为陪嫁，[37]这些人终身都归主人所有；王公贵族在服饰、出行仪仗、仪从各方面都享有法定的特权。[38](6)享有任官优先权和司法上的特权。盟旗的高级官员(扎萨克、协理台吉以上)只能由贵族担任。协理台吉以下官员虽未必一定由贵族出任，但贵族仍有优先权。沿袭古老的传统，贵族在接受审判时享有免受拷打、免除宣誓义务的特权，盟旗两级无权就贵族作出判决，只有代表清朝皇帝的理藩院才有这一权力。[39](7)享有赋役征收权。贵族有权从属户那里按比例征收法定赋役，有法定的征收标准。这一点不同于旧时代，因为有国家权力的干预，“滥征者罪之”，[40]除了上述基于获得耕地和牧地的贡赋(相当于内地的正赋)外，王公在遇有进贡、会盟、移营、嫁娶等情况均可按一定比例向属民征收。[41]后者类似“杂项”。而且王公有摊派杂役权。旗民必须负担放牧王公所有牲畜，女子(六至十七岁)须在王府里服杂役。旗民须对寺院施舍财物和提供无偿劳动。

这些被清朝国家承认的特权表明，漠南蒙古游牧封建制度的基础还在。

与此同时，更要看到国家权力正在日益压迫旧的领主权力，以下试就国家对内主权的几个主要方面来进行分析。

盟旗制度下，执政的王公贵族(扎萨克)兼有了国家官吏的另一重身份。它的任免和承袭有法定的程序，并由中央主管机关理藩院负责。相应地，其职权也有了限定的范围。

行政权方面，主要表现在任用官员的人事权方面。在最初的一百年当中，扎萨克享有着比较充分的人事权，清廷规定的旗内各级官员(从管旗章京到苏木章京)，扎萨克都有权任命。[42]1762 年(乾隆二十七年)清朝收回了官员任免权，改由理藩院任免，但扎萨克仍拥有候选人的确认权。[43]按新规定，平民也有机会出任协理台吉以下官员。这表明扎萨克的官僚色彩渐浓，而领主色彩在减弱。

军事权方面。盟、旗组织既按军事单位编制，扎萨克自然同时也就是军事首长。过去，为主君提供军事协助就是领主必须履行的义务，清代更以法律形式严格地规定下来。扎萨克平时要负责旗兵的编制、训练、武器整备，战时则领兵出征。为防止扎萨克军权过重，尾大不掉，清廷在体制上下了不少功夫。其一是将原来大的领主的属民分割成几部分，各设扎萨克，“众建以分其势。”阿巴噶族就是一个典型的例子。该族在臣服清朝后被分为四个旗，其中居长的两旗称为阿巴噶，其他两旗称阿巴哈纳尔。但是，“在一般蒙古人的概念中，这个官方规定的区

别是不存在的。本地老百姓只知道被称为四个旗的阿巴噶宗族,因此这四个旗也就称作四个阿巴噶。”[44]其二;通过会盟、派遣大臣和委任盟长,检查、督导扎萨克履行职责。其三,道光年间,在盟长之下,设备兵扎萨克,统辖全盟兵务。至此,在盟一级,统帅与军政已经分离,旗扎萨克更受钳制。

财政权方面。旗在财政上有相当大的独立性,表现在:其一,如前所述,不承担国家财政所需的赋税征收。其二,国家虽限定了执政者向属民征收租税的标准,但并不过问其支用,而旗内公共经费和王府私人开销是混在一起的。这表明旗在财政上不受中央的监督,财政体制上还是过去的领主式的。其三,蒙古王公对旗内资源如盐矿、金矿等有权征税,税收标准自定,收入归旗财政和王爷私有。如对位于浩齐特和乌珠穆沁两旗之间的额吉达布苏诺尔盐湖,两旗衙门都派出自己的达玛勒(官员)征收盐的出口税。[45]其四,清廷在漠南地区各种军政衙署、兵部所属五路驿站、牧场、猎场等驻在机构所需办公费用和经费开支,由清廷自筹经费解决,各盟旗没有义务提供。

但是,王公及其属民不承担向国家纳税的义务,同时也不享有对外征税权利(旗内除外)。清廷在漠南设有不少税关,如张家口、多伦、归化城、经棚都有,征收进口税和交易税。在各城市内的交易税和不动产税(如房地产税)也由军政衙门征收。这些收入大部分用于补充上述驻在衙门的经费开支。仅就行政费用而言,认为清代蒙古地区达到了自给自足目标的看法[46]是妥当的。但如果扩展到蒙古地区整体财政状况,情况就不同了。清政府的财政投入,除了日益庞大的俸禄和赏赐外,各旗遇到各种灾害时,还要注入大量银两赈济贫困蒙古牧民。1723年(雍正元年)两次赈济科尔沁银33000两、敖汉等十一旗6000两。[47]这种财政体制给清后期日益衰减的清朝财政加大了压力。

立法权和司法权方面。领主时代,封建主们享有着通过会盟议定法律的立法权和在辖地内独立的司法权(审判权)。清代,王公们任何形式的立法权都已不复存在,立法权只有清廷才有。作为妥协,国家较多地采用蒙古旧法例单独为蒙古制订了《蒙古律例》。扎萨克的审判权也受到了很大的限制。清代,漠南蒙古地区实行三级审判制。旗扎萨克审理为初级审判。原告不服,可上诉到盟,由盟长和扎萨克会同会审。再不服,可呈报理藩院审理。就是说,和内地一样,终审权在北京。一般民事纠纷和寻常刑事案件可由盟旗两级扎萨克审结。而人命大案和死罪犯,扎萨克审明后必须呈报理藩院,再由理藩院会同三法司“定拟具奏”。[48]在司法依据即法律适用范围上,清廷充分注意到了蒙古地区的特殊性,规定以长城为界,边外蒙古执行《蒙古律例》,边内执行刑部律,即《大清律》。只考虑犯罪地点,而不考虑犯罪人族属。但察哈尔八旗情况略有不同,1742年(乾隆七年)以前一直执行刑部律例,此后才改照《蒙古律例》办理。[49]

总括而言,清初,清廷在游动畜牧业为主的漠南地区建立了理藩院系统的盟旗制度,标志着已将该地区纳入国家主权的有效管辖之下,但同时也对旧传统做出了必要的让步。讨论盟旗制与鄂托克制及八旗制的相互关系,必须区别来看,其中委任型的扎萨克旗制保留了鄂托克制的内容,只是采取了八旗制的形式;而直属型的特别旗制则从形式到基本内容都是八旗制的复制。

三、农耕经济类型的出现与府厅州县制

在清前期日益安定的社会环境和清廷默许政策下,原本单一的游牧世界出现了新的农耕

经济类型并日渐扩大，它所引起的不单是经济地理变化，相应的民族地理和行政管辖都出现了变化。

畜牧类型社会的产品过于单一且不耐保存的特点，决定其需要农业产品如粮食作为必要补充，这种内在需求是漠南地区农业能够出现并扎下根来的前提。但客观需求还需与汉民移入这一必要条件相结合，农业才能出现。而且，农业是与畜牧业完全不同质的一种生计方式，它是通过向土地注入密集劳动和技术从中取得收益的一种生产方式。因此不可能在畜牧社会中自发产生，必须依赖掌握有专门技术的农耕民来植入。

漠南蒙古的许多地方，原本就存在着发展农业的潜在良好条件，有些地区还有着时断时续的农耕传统，如河套平原、土默川平原和东南部原朵颜三卫居住的河谷地带，只是由于明末的战乱才使之成了牧场。因此，清初，农业首先在这些地区复兴，同时向四外扩展。

有清一代，尽管清廷封禁蒙古、禁止汉民进入的政策时松时紧，一定程度上影响了漠南蒙古农业的发展，但蒙地的经济需求、内地的人口压力、经济利益的驱动、赋役制度的改革，其合力还是推动着口外的农业区如滚雪球一般日益扩大，以移民为主的农业人口迅速增长。1707年(康熙四十六年)内地民人在口外蒙古“或行、或商、或力田，至数十万人之多。”[50]东部喀喇沁、土默特地区，1712年“山东民人往来口外垦地者多至十万余。”[51]中部察哈尔地区，1724年(雍正二年)仅右翼四旗就已垦地29,709顷，人口“山谷僻隅，所居者万余。”[52]这些既成的事实，迫使清廷考虑用新的行政体制加以管理。这就是内地行之已久的道府州县制。

但这套与盟旗制完全异质的行政体制并不是朝夕之间就可建立起来的，它要经过较长时间的准备和演变。大体可以分为三个阶段。

第一阶段，清初到1723年(雍正元年)，可称之为准备期。清初，虽有内地农民出边，但由于清廷制订了严格的蒙汉隔离政策，“凡内地民人出口于蒙古地方贸易、耕种，不得娶蒙古妇女为妻……私娶之民照地方例治罪。”[53]出边之民只能是解决一时的衣食问题，所谓“春令出口种地，冬则遣回”，谓之“雁行”。是为季节性的劳动力输出，不是真正意义上的移民。渐渐地，情况发生了变化。一方面，蒙古地主“贪租之利”，容留汉人；另一方面，口外地广人稀，租赋甚轻，汉民也乐得在口外谋生，于是便寄居下来，日积月累，遂成聚落。这样一来，对汉民的管理便提上了日程。主要采取颁发许可证和登记造册制度。这种许可证当时称为印票。包括两种：一种是汉民原籍州县发给的，供出口时接受边官检查之用。“雍正十二年，令居民领票。开放之边口并归开镇河台，如有民人出入樵采、粜籴、耕种、佣工者，令各该州县各官查明，每年给与印票一次，并将年貌、姓名造册移交该口官。并验明票内所开年貌、姓名，相符者准其出入。如无州县印票，或票与册内所开年貌、姓名不符者，不许其出入。”[54]1712年(康熙五十一年)规定，“嗣后，山东民人有到口外种田者，该抚查明年貌、姓名、籍贯，造册移送稽察。由口外回山东去者，亦查明造册移送该抚对阅稽察。”[53]另一种是由接纳汉民的扎萨克向户部申请获准后发给种地者的，有限额。如喀喇沁三旗每年可获得800张印票，耕种者必须携票出口。[56]这一制度的实行，说明清廷已经承认了持票汉民在蒙地的临时居留的合法性。同时，清廷设专官理民。1708年(康熙四十七年)，清廷在宁夏设理事官二人，管辖湖滩河溯至中卫沿边鄂尔多斯六旗蒙古民人交涉事务。理事官持有关防，属于非正式衙门。[57]大体在同时，清廷还曾在宣府边外的张家口和独石口设县丞。[58]这些非正式理民官员的设立，为下一步设厅治理打下了基础。

第二阶段，雍正元年至乾隆四十三年，这一阶段可称之为过渡期。主要通过设置“厅”级行政建置管理汉民。1723年，雍正帝上台伊始，便在各大垦区设厅。首先是热河地区。热河地

区本是喀喇沁各部落的牧地，1702 年（康熙四十二年）随着避暑山庄的建立，这里成了热河禁地。五十二年建城。雍正元年设热河直隶厅，管理昭乌达、卓索图二盟部分蒙旗的蒙汉交涉事务。[59]同年，清廷在土默川的归化城设理事同知（乾隆六年改厅），隶山西大同府。[60]1724 年设张家口厅，辖察哈尔八旗左翼镶黄一旗，右翼正黄半旗及口内七州县旗民事务。[61]自此以后，清廷加快了设厅的步伐。在热河地区，1729 年在热河东部喀喇沁中旗的八沟地方设八沟直隶厅，设理事同知一人，管理喀喇沁三旗商民事务和翁牛特王旗下事务。1740 年在喀喇沁左旗北部塔子沟地方，设塔子沟直隶厅，置理事通判一人，管理该旗种地民人，兼理土默特左右二旗及敖汉、奈曼、库伦和喀尔喀左翼等旗蒙汉交涉事务。八沟、塔子沟二厅初隶热河道，1748 年改隶直隶总督。[62]1742 年在热河厅南境置喀喇和屯厅。1774 年又在土默特右旗境内三座塔地方设三座塔直隶厅。在翁牛特旗境内设乌兰哈达直隶厅。察哈尔地区，1733 年析张家口厅北境，在多伦诺尔地方置多伦诺尔理事厅，辖察哈尔左翼正兰、镶白、正黄、镶黄四旗旗民交涉事务。1735 年，再析张家口东境，在独石口地方置独石口理事厅，分辖察哈尔左翼四旗“逃匪、命盗”事务。以上三厅隶直隶口北道管辖，合称“口北三厅”。另外，1736（乾隆元年）在察哈尔左翼四旗界内设四旗直隶厅。1740 年在察哈尔右翼地区又设立了丰镇、宁远二厅，分辖察哈尔右翼四旗旗民交涉事务。前者隶山西大同府，后者隶山西朔平府。在归化城地区，1739 年在绥远城设绥远城厅，专理粮饷。1741 年又将归化城理事同知升为直隶厅。1734 年清廷在萨拉齐、和林格尔和托克托城分别设立了协理笔帖式，办理当地蒙汉事务。1736 年上述三笔帖式改为协理通判，同时在清水河也设立协理通判。1760 年四处通判同时升格为理事厅，与归、绥二厅同隶山西归绥道管辖，合称归绥六厅。

厅，本是府的派出机构，最初并不是一级独立的行政建置。厅的长官同知或通判也并非正印官，手中只有关防而无印。清廷在上述新设治的地区，不便径设府州县，便将厅移植过来作为过渡，并在同知、通判前加理事或抚民衔，以示可以掌管厅内的一切地方行政。厅从而成了特殊的行政建置。厅距正规的府县已经不远了。

第三阶段，乾隆四十三年至清亡，可称之为完成期。1778 年（乾隆四十三年）清廷终于将热河各厅和察哈尔地区一些厅改建为 1 府 1 州 5 县，这标志着府州县在漠南蒙古地区的正式确立。实际上，还在 1733 年，清廷就曾尝试过将热河直隶厅改建为承德直隶州，但很快在 1742 年又退回，仍改为直隶厅。1778 年，清廷改热河厅为承德府，改八沟厅为平泉州，塔子沟厅改为建昌县，三座塔厅改为朝阳县，乌兰哈达厅改为赤峰县，四旗厅改为丰宁县，喀喇和屯厅改为滦平县。承德府及所属州县的统一建置，标志着从大小凌河、老哈河直到滦河流域这一片广大地区已成了统一的农耕世界。

以后，漠南地区农业区的内地州县化过程，就是沿着初级理民官员（笔帖式、照磨、经历、通判等）——厅——府州县这样的模式展开的。清末的放垦蒙地、移民实边政策更加快了这一过程，直到清朝覆亡时仍未停止。

到清末，原属蒙古而改设州县的地区有：(1)哲里木盟，计有 3 府、4 厅、1 州、12 县。

长春府（1800 年设厅，1890 年升为府），下辖农安县（1890 年由农安分防照磨改设）、长岭县（1908 年设）、德惠县（1910 年设），辖境为原郭尔罗斯旗属地，总隶吉林。

昌图府（1806 年设厅，1878 年升为府），下辖奉化县（1878 年由原梨树城分防照磨升为县）、怀德县（1878 年由八家子分防经历升为县）、康平县（1881 年由康家屯分防经历升为县）、辽源州（1903 年由原辽源主簿升为州）。以上府州县辖境为原科尔沁左翼前中后三旗属地。

总隶奉天。

洮南府(1905 年设),下辖靖安县(1905 年)、开通县(1905 年)、安广县(1906 年)、醴泉县(1909 年)、镇东县(1910 年)。以上府县辖境为原科尔沁右翼前中后旗属地。总隶奉天。

此外还有彰武县(1904 年),辖境为原科尔沁左翼前旗地,隶奉天新民府。法库厅(1907 年),辖境部分为科尔沁左翼前旗地,隶奉天。大赉厅(1905 年),辖境为原扎赉特旗地。肇州厅(1907 年设),辖境为原郭尔罗斯后旗地。安达厅(1907 年),辖境为原杜尔伯特旗属地。以上三厅隶黑龙江。

(2)卓索图盟,计有 2 府、1 州、7 县。隶直隶热河道。

承德府,下辖平泉州、滦平县、丰宁县、隆化县(1905 年设)。

朝阳府(1905 年由朝阳县升府),下辖建昌县、建平县(1904 年设)、阜新县(1904 年设)、绥东县(1908 年设)。以上各县辖境兼有部分昭乌达盟属地。

(3)昭乌达盟,计有 1 州、2 县。隶直隶热河道。

赤峰直隶州(1908 年由赤峰县升直隶州),下辖开鲁县(1908 年设),辖地为扎鲁特左右旗、阿鲁科尔沁旗属地;林西县(1908 年设),辖地为巴林左右旗和克什克腾旗属地。

(4)乌兰察布盟,计有 2 厅。隶山西归绥道。

武川厅(1903 年设),辖地原属土默特、四子部落、茂明安、喀尔喀右翼等旗。五原厅(1903 年设),辖地包括原萨拉齐厅北境。

(5)伊克昭盟,1 厅。隶山西归绥道。

东胜厅(1907 年设),辖境为鄂尔多斯左翼中旗地,兼理鄂尔多斯各旗蒙汉交涉事务。

(6)察哈尔八旗,计有 7 厅。

口北三厅,隶直隶口北道。丰镇、宁远二厅,隶山西大同府和朔平府,后改隶归绥道。兴和厅(1903 年设)、陶林厅(1903 年设),二厅辖境为察哈尔右翼中、后旗地。均隶归绥道。

(7)归化城土默特,计 6 厅。隶山西归绥道。[63]

由上统计可以看出,漠南蒙古原来的八个行政大区(6 盟和 2 特别区)中,已有七处设立了府厅州县。总计已达 37 厅、县(厅指散厅,相当于县)。这些厅县分辖于奉天、吉林、黑龙江、直隶、山西五行省。[64]

这些厅、县辖有多少人口和幅员,没有详细的统计数字。但以人口而言,1827 年(道光七年)仅承德一府六州县已有人口 783,879 人。[65]据此推断,州县所辖人口远远要超过盟旗所辖的人口(据测算,清代漠南蒙古族人口约在 125~130 万之间[66])。而府厅州县所辖的地域也肯定占原漠南蒙古总域的 1/3 以上。

直省系统的府厅州县的建立,当然是清政府既定的蒙汉分治政策的结果。应该注意到的是,它给汉族移民、给蒙古王公、也给清朝国家带来了深远影响。州县化的进程同时也就是汉族移民地位逐渐合法化的过程。

如前所述,在第一阶段,他们不过是取得了临时居留的权利。尽管他们也可以“搬移眷属”,“盖房屋居住”,甚至“一年成聚、二年成邑”,[67]但仍不具备合法身份。厅设立后,在厅的辖境之内,他们开始取得合法的定居居民身份,虽然乾隆初年,清帝曾下令先后在土默川和喀喇沁、土默特地区进行过大规模的地籍清理,颁布过回赎典地和勒令汉民回原籍的法令,但其基本意图在于消弭蒙汉之间的纠纷,而不在于驱逐汉民。相反,通过蒙汉民间互换土地,将汉民集中到一起,并建立保甲制,选择汉民中善良者充当乡长、总甲、牌头等,加强管理。[68]这些措施

说明清廷对流寓汉民已有了长远打算，尽管汉民的身份仍是“寄籍”者。[69]改制州县以后，汉民的身份完全合法化了。土地一经升科，耕种者自然也就是国家的编户齐民了。

州县化的过程同时也是蒙古王公旧有封建权力不断缩小，国家权力不断深化的过程。首先，蒙古王公原有的土地管理权转移到国家手中，蒙民的土地使用权转移到了汉人手中，相应地，土地上的收益包括各种商业税收自然也转移到国家财政中。表面看，蒙古王公通过招垦得到了一大笔租金，但最后的结果却是地非其地、民非其民。因为归根到底，土地的所有权毕竟在国家手中。其次，蒙古王公的司法权也部分地转移到国家手中。按照蒙汉分治原则，蒙人与汉人之间的民、刑纠纷，扎萨克王公无权单独审理，必须与相关府厅州县官员会同审理。清廷还借设厅的机会向蒙古各旗派驻司官，划分专门的司法管辖区。1748 年(乾隆 13 年)，在翁牛特旗所属乌兰哈达地方，驻司官一人，令其负责翁牛特郡王一旗、贝子一旗、喀喇沁郡王一旗、扎萨克一旗、巴林二旗及阿鲁科尔沁旗等七旗，“凡有蒙古内地民人交涉事务，一并管理”。三座塔驻司官一人，负责土默特二旗、敖汉一旗、喀喇沁贝子一旗，“及奈曼、喀尔喀、西勒图库伦等处”。两处司官“各铸给关防，以昭信守”。并规定了审案程序，即“凡有蒙古内地民人交涉事务，一并管理。仍各会同扎萨克，随事完结，倘有不公，再赴地方官告知。”[70]这样一来，理藩院司官取代了原来地方官，而地方官反而凌驾扎萨克与司官之上，无形中降低了扎萨克王公的地位和权限。1736 年(乾隆元年)以后，规定蒙古各旗重犯(拟处斩、绞监候者)分送八沟、多伦诺尔、归化城三理事同知衙门监禁，[71]提高了各厅的地位。第三，牧地的收缩，理所当然地使扎萨克的施政范围缩小了。汉族雇佣关系的引入，一定程度上冲击了蒙古原有的人身依附关系，由牧转农的不乏其人，再加上逃亡他旗者，使王公的属民也减少了。这样，看上去盟旗的数目和组织机构并没有变动，但王公的行政权事实上却受到了削弱。

清代对漠南蒙古地区实行旗县并存的二元管理是既定的事实。但这一奇特结构的出现并不是清廷预先设计好的，而是漠南地区社会经济长期发展变化的结果，或者也可以说是经济文化类型变迁的结果。对游动畜牧型的蒙古社会而言，盟旗制是适合的，但对定居的汉族农耕社会而言，内地长期行之有效的府厅州县制无疑是现实的最好选择。在秦汉以来中央王朝管理边疆的漫长历史上，清朝建立的这两种体制，无论在国家权力的密度上，还是在实际效果上，都堪称前无古人。

但是旗县并存、蒙汉分治的体制毕竟是两种权力运行机制完全不同的系统，在许多方面是无法兼容的。由于两种系统所维护的各自的团体利益和个体利益不同，冲突在所难免。清朝统治者所陶醉的“一地养二民”的美妙构想，在突破了一定的限度之后，就演为“一地二主”、“二虎争食”的现实。近代以来漠南地区出现的哲盟、伊盟的武装抗垦、1891 年卓盟的金丹道暴动，乃至民国初年的“蒙古自治、独立”等等，都可以在这里找到内在根据。

在政治体制上，清末已出现州县制后来居上的势头。民国以来在热河、察哈尔、绥远设立三特别区，接着改设行省，并由行省控制盟旗的架构，不过是清代二元体制的发展而已。

---

①《清史稿》，卷二二九，《明安传》。

②⑦《清太宗实录》，卷二一。

③《清太宗实录》，卷三一。

④《清太宗实录》，卷三二。

⑤《清太宗实录》，卷一二。

⑥辽宁大学历史系编:《汉译满文老档》,天聪二年二月。
⑧《清太宗实录》,卷五。
⑨⑳(乾隆)《大清会典》,卷七九。
⑩⑳㉑㉔㉚㉟㊲㊳㊵㊶㊼㊾⑰(乾隆内府写本)《理藩院则例》,《录勋清吏司》。
⑪《清圣祖实录》,卷二。
⑫《(雍正)大清会典》,卷二二一。
⑬乌盟、锡盟政协文史委编:《察哈尔蒙古族史话》,第18页。
⑭⑰㉕㉗魏源:《圣武记》,卷三。
⑮波兹德涅耶夫:《蒙古及蒙古人》,第二卷,第232页。刘汉明译。.
⑯《察哈尔蒙古族史话》,第23~24页。
⑱㉖《(嘉庆)大清会典》,卷五一。
⑲《清太宗实录》,卷四。
㉒㉓㉙㊼《(乾隆)理藩院则例》,《宾客清吏司》。
㉘㉜㊱田山茂:《清代蒙古社会制度》,第104页、第130页、第131页。潘世宪译。
㉛《(光绪)大清会典事例》,卷九八七。
㉝《清宣宗实录》,卷五0。
㉞《清宣宗实录》,卷八五。
㊴《(光绪)大清会典事例》,卷九九四—九九六;(道光)《理藩院则例》四五、五二。
㊷《(光绪)大清会典事例》,卷九七六;参考《清世祖实录》,卷一三三。
㊸《(道光)理藩院则例》,三四《袭职》。
㊹《蒙古及蒙古人》,第二卷,第490页。
㊺同上,第489页。
㊻《剑桥中国晚清史》上,第49页。中译本。
㊽㊾⑦《(乾隆)理藩院则例》,《理刑清吏司》。
㊿51《清圣祖实录》,卷二三0、卷二五0。
52黄可润:《口北三厅志》卷一《舆地》。
53 56 68《(光绪)大清会典事例》,卷九七八。
54(民国)《延庆县志》八《边防》。
55《东华录》,康熙五十一年五月。
58《清史稿》,卷五四《地理志一·直隶》。
59 60《清世宗实录》,卷一二、卷一0。
61《口北三厅志》,卷四《职官志》。
63据《清史稿·地理志》,参考周清澍主编:《内蒙古历史地理》,第159—230页。
64据《清史稿》,卷五四—五七、卷六0统计。
65海忠纂《承德府志》,卷二二《田赋》。
66乌云毕力格、成崇德、张永江:《蒙古民族通史》,第四卷,第329页。
67《凌源县志》,卷头3,《纪略》。

(作者张永江:烟台师范学院历史系副教授,现为中国人民大学清史所博士生　　邮编100872)